

Les autorités administratives chargées de la police n'ont pas le droit d'ordonner elles-mêmes l'éducation correctionnelle qui est une restriction à la liberté individuelle, mais elles doivent en référer aux tribunaux régionaux compétents. En cas de nécessité absolue, elles peuvent remettre provisoirement à un asile de l'État les mineurs ayant besoin de protection.

J'estime que le nouveau projet de loi que je viens d'exposer est de nature à réaliser chez nous un grand progrès. S'il est adopté, nos budgets seront grevés d'une somme considérable destinée à la protection de la jeunesse, mais la situation du Trésor ne permettant pas de faire face à toutes les dépenses nécessaires, les œuvres privées seront, de leur côté, mises à contribution.

Cependant la tâche du législateur n'est pas encore achevée. Comme complément des réformes mentionnées ci-dessus il faudrait modifier à sa base même la procédure criminelle pour adopter, avec les modifications exigées par les mœurs de notre pays, l'institution des « tribunaux spéciaux pour jeunes gens » qui fonctionne en Amérique (ce sujet a été vivement discuté au printemps par la Société générale des prisons : les remarques instructives auxquelles a donné lieu cette discussion n'ont pas échappé à notre attention). D'autre part il est temps d'en finir avec les préjugés fossiles sur la puissance paternelle et d'établir des lois qui régleront les relations entre parents et enfants selon les principes modernes de la sociologie, ainsi que le fait par exemple un projet de loi qui a été soumis au Sénat italien au mois de mai dernier sur *l'Assistenza agli esposti e dall'infanzia abbandonata*, et qui ne fait en somme que développer la loi française du 24 juillet 1889. Nous aurons ensuite à nous préoccuper de la protection du travail des enfants.

Nous nous rendons parfaitement compte de tout ce qui reste à faire et nos ministères sont en train de préparer le terrain aux travaux futurs; aussi espérons-nous que dans un temps peu éloigné, il nous sera possible d'annoncer au monde civilisé, par l'entremise des organes propices, comme cette revue, de nouveaux succès dans la lutte pour la protection de l'enfance.

Arthur Charles SZILAGYI,
docteur en droit,
avocat.

De la décentralisation des juridictions pénales indigènes en Égypte

JUGE UNIQUE ET JUGE AMBULANT

Il y a déjà bon nombre d'années que l'on examine en France la question de savoir si l'on ne pourrait pas assurer une justice à la fois meilleure et plus prompte, en déchargeant nos tribunaux de première instance d'une foule de petites affaires qui encombrant leurs rôles, surtout dans les grands centres, et en faisant juger ces affaires par des tribunaux composés d'un seul juge, tribunaux dont le siège serait moins éloigné de la résidence des justiciables, ou qui, même, se transporteraient d'un lieu à un autre pour tenir périodiquement des audiences foraines sur tous les points importants de leur circonscription.

Cette question est particulièrement importante en matière pénale, puisque toute poursuite pour délit, si minime qu'en soit l'importance, met en jeu l'honneur de l'individu, souvent sa liberté, parfois tout son avenir. Aussi n'a-t-elle pas échappé à l'attention de la Société générale des Prisons. A deux reprises, dans ces dernières années, elle a mis à l'ordre du jour de ses discussions la question de décentralisation des juridictions pénales en France. En 1903, au moment même où se discutait devant la Chambre la proposition de loi de M. Cruppi sur l'extension de compétence des juges de paix, elle étudia, de concert avec la Société d'Études législatives, les textes de cette proposition ayant trait à la compétence pénale et le contre-projet très intéressant que leur opposait, avec sa verve habituelle, notre savant maître, M. Garçon (1). Bien des objections furent soulevées contre l'un et l'autre de ces projets; particulièrement on craignait de ne pas trouver dans le juge de paix un juge assez indépendant et assez éclairé pour qu'on pût lui confier la mission de statuer, et surtout de statuer seul, en matière délictuelle. Aussi, en 1905, la question fut-elle mise de nouveau à l'étude sous une forme nouvelle : il s'agissait de savoir

(1) *Revue*, 1903, p. 993 et *Bulletin de la Société d'Études législatives*, 1903, p. 479 et suiv.

si le jugement des délits ou de certains délits ne pourrait pas être confié à un juge du tribunal de première instance délégué à cet effet et statuant seul, soit à poste fixe, soit dans des audiences foraines; en d'autres termes, dans quelle mesure on pourrait introduire en France le juge unique et ambulant tel qu'il existe en Angleterre. Il serait absolument superflu de résumer ici le substantiel rapport de M. Morizot-Thibaut et la brillante discussion qui suivit (1). L'impression générale qui s'en dégage, celle qui me paraît correspondre à l'opinion de la majorité, c'est que l'organisation des juridictions pénales en Angleterre est théoriquement préférable à ce qui existe en France, mais que toute tentative pour imiter nos voisins d'outre-Manche serait fatalement vouée à l'insuccès; que telle institution, bonne pour un peuple, peut ne l'être pas pour un autre; que la réunion de trois juges, pour statuer en matière délictuelle, est, en France, une garantie indispensable tant pour les magistrats que pour les justiciables, et que, malgré les inconvénients inhérents à ce système, l'esprit public, par tradition et par tendances, est réfractaire à une réforme qui confierait à un homme guidé par ses seules lumières et sa seule conscience, le pouvoir d'infliger une peine d'une certaine gravité.

Cependant le dernier mot ne me semble pas avoir été dit sur la décentralisation de nos juridictions. La surcharge de nos tribunaux et de nos parquets dans les départements très peuplés, s'accroît de jour en jour, soit par l'afflux de justiciables nouveaux, soit par la promulgation de lois nouvelles qui créent de nouvelles catégories d'affaires. Il en résulte un retard dans l'administration de la justice, qui décourage le public et qui, au point de vue pénal, énerve la répression. Récemment, un journal, se faisant l'écho de ces doléances, signalait qu'à la 5^e section du Parquet de la Seine, chargée des escroqueries, abus de confiance, usures, faux en écriture, abus de blanc-seing, détournements d'objets saisis, sur 13.000 plaintes reçues en 1906, il avait fallu en classer sans suite 12.823; encore les affaires retenues n'étaient-elles pas toujours jugées avec le soin qu'elles comportaient (2). La décentralisation de nos juridictions, que ce soit par l'institution du juge unique ou par un autre procédé, s'effectuera un jour ou l'autre et rappellera de nouveau l'attention sur l'organisation judiciaire anglaise et sur les imitations partielles qui peuvent en être faites en France.

(1) *Revue*, 1905, p. 862 et suiv.; 1906, p. 43 et suiv.

(2) *Journal le Matin* du 12 décembre 1907.

C'est pourquoi il m'a semblé intéressant de montrer comment, dans un pays longtemps soumis à l'influence française, doté d'institutions françaises et d'une organisation judiciaire imitée de la nôtre, je dirai même plus centralisée encore, l'Angleterre a, depuis une vingtaine d'années, réalisé, par étapes successives, une décentralisation complète des juridictions, et introduit, notamment, avec moins de garanties qu'on ne pourrait le faire en France, le juge unique et ambulant en matière correctionnelle.

Je n'envisagerai ici que les juridictions pénales (1). Mais, sortant un peu du cadre des discussions que j'ai rappelées, je me propose d'exposer toutes les réformes qui ont été faites dans ce pays pour rapprocher du justiciable toutes les juridictions, tant d'instruction que de jugement, tant criminelles que correctionnelles, et pour accélérer la marche de la justice répressive.

Les jurisconsultes anglais sont convaincus qu'en matière pénale plus qu'en toute autre matière, la procédure doit être rapide et se dérouler aussi près que possible du lieu de l'infraction, parce que, si l'inculpé est coupable, l'effet moral de la condamnation dépend de sa proximité dans l'espace et dans le temps (2), et, s'il est innocent, il importe que son innocence soit reconnue au plus tôt. Or, l'organisation judiciaire égyptienne était, à cet égard, encore plus défectueuse que la nôtre. Les réformes accomplies sous l'influence anglaise ont, sans doute, rencontré quelques résistances et même, sur certains points, elles n'ont pas été aussi complètes qu'on l'aurait souhaité. Cependant, après toutes les transformations effectuées, l'organisation actuelle, il faut le constater, ne suscite aucun mécontentement dans une population qui, pourtant, n'est pas toujours animée des sentiments les plus bienveillants à l'égard des innovations anglaises.

Ne s'est-on pas un peu exagéré les difficultés que susciterait en France une réforme analogue? Est-on bien sûr que le juge unique en première

(1) Je dirai seulement qu'en matière civile se poursuit une évolution analogue et que, même d'après un projet très récent, qui n'a même pas encore été discuté, les attributions du juge unique en cette matière seraient encore plus étendues.

(2) L'efficacité de la peine est d'autant plus grande que l'on marche le plus près possible sur les talons du crime; en d'autres termes, si l'on était certain d'être jugé et puni instantanément après l'infraction, très peu de crimes seraient commis. Les malfaiteurs ont toujours l'espoir que quelque chose arrivera qui les préservera de la punition de leur forfait et tout ce qui a pour effet de prolonger le délai entre le crime et le châtement et d'augmenter ses chances d'impunité, a pour conséquence d'accroître d'autant les encouragements à la criminalité. (Paroles d'un avocat anglais rapportées par M. le Conseiller judiciaire Mac Ilwraith, rapport pour l'année 1903, p. 42.)

instance rencontrerait plus de détracteurs qu'il n'en a trouvé parmi les nationalistes égyptiens? N'est-il pas beaucoup plus probable que le public, frondeur mais pratique, après s'être donné le plaisir de dénigrer l'institution, en reconnaîtrait bien vite tous les avantages? Parmi tous les arguments que l'on a opposés à l'institution du juge unique, il n'en est pas un seul qu'on ne puisse faire valoir en Egypte : danger des vues trop étroites et trop individuelles, influence que peut exercer sur l'esprit du juge le désir de plaire ou la crainte de déplaire, etc. Et pourtant, nous ne trouvons pas, même dans la presse la plus portée à la critique, le moindre indice de récriminations sur ce point.

Voici quelle était, dans ses grandes lignes, l'organisation des juridictions pénales égyptiennes, d'après le décret de réorganisation des tribunaux indigènes et les codes de 1883.

L'instruction était faite en principe par un juge, au siège de l'un des sept tribunaux de centre répartis le long de la vallée du Nil sur une distance de près de 1.200 kilomètres. Auprès de ces tribunaux était institué un ministère public chargé de soutenir l'accusation. Le ministère public pouvait instruire lui-même, en cas de contraventions, de flagrants délits, ou de délits ne comportant pas la détention préventive. Quant aux officiers de police judiciaire, dont le rôle semblait devoir être particulièrement important, vu l'éloignement du juge d'instruction et du parquet, la loi ne leur donnait pas plus de pouvoirs qu'ils n'en ont en France : ils ne devaient, sauf au cas de flagrant délit, agir que sur les ordres du magistrat instructeur. On imagine combien de difficultés présentaient ces instructions faites à grande distance dans un pays où les voies de communication étaient encore peu développées.

Le juge d'instruction statuait sur la suite à donner à l'affaire. Opposition pouvait être formée devant le tribunal statuant en chambre du Conseil, contre l'ordonnance de non-lieu par le ministère public et la partie civile, contre l'ordonnance de renvoi, par le ministère public seulement.

Quant aux juridictions de jugement, le Code d'instruction criminelle établissait les distinctions suivantes :

Les crimes et délits étaient jugés par le tribunal de centre, en première instance, et en appel, par la Cour d'appel, unique en Égypte et siégeant au Caire. L'arrêt de la Cour pouvait donner lieu, en cas de nullité substantielle ou de fausse application de la loi, à un pourvoi en cassation porté devant la même Cour statuant en assemblée générale.

Les contraventions étaient déférées à un *juge sommaire*, c'est-à-

dire à un juge délégué par le tribunal de centre sur certains points importants de la circonscription. Dans certains districts, les contraventions étaient jugées par un officier de police judiciaire désigné à cet effet par le Khédive. L'accusation était soutenue par un membre du Parquet délégué avec le juge sommaire, ou par un officier de police judiciaire désigné par le Procureur général. Le jugement était susceptible d'appel devant le tribunal de centre, lorsqu'il prononçait un emprisonnement, ou lorsque la loi avait été fausement appliquée ou mal interprétée.

Cette organisation avait pour conséquence une extrême lenteur dans l'administration de la justice. Il arrivait souvent que la condamnation définitive n'était prononcée que longtemps après l'infraction et dans un lieu très éloigné de celui de l'infraction. Ainsi, un vol avait été commis à Assouan ; il fallait prévenir le parquet de Kéneh, déjà très éloigné, et c'était sous la direction d'un juge de Kéneh que devait se faire l'instruction. Le jugement une fois prononcé, appel pouvait être interjeté devant la Cour du Caire, c'est-à-dire que la décision définitive n'intervenait que plusieurs mois après et à 800 kilomètres de distance.

Et voici le résumé des critiques que l'on formulait contre cet état de choses :

La condamnation, proncée loin du théâtre de l'infraction et à une époque où elle était oubliée, ne produisait pas son effet exemplaire.

L'instruction dirigée par un magistrat éloigné du lieu de l'infraction était difficile et coûteuse. Voulait-il entendre lui-même les témoins, on se voyait obligé de les faire venir et de les indemniser de leur déplacement. Et si le juge déléguait, pour les interroger, un officier de police judiciaire, il n'avait que le compte rendu écrit de leurs dépositions. Enfin, de toute façon, l'éloignement entraînait une grande perte de temps.

Le même inconvénient se reproduisait devant les juridictions de jugement. En fait, la Cour d'appel statuait toujours sur pièces écrites ; et beaucoup de questions que les conseillers auraient voulu poser, ne l'étaient pas parce que les témoins n'étaient pas présents ; et alors, dans le doute, on hésitait à condamner. Même en première instance, il est parfois arrivé que le tribunal n'entendait pas les témoins, le magistrat instructeur non plus, et que le jugement était rendu sur de simples rapports de police, pratique que la Cour de cassation égyptienne a d'ailleurs désavouée toutes les fois que l'occasion s'en est présentée.

Les inculpés profitaient souvent sans motifs sérieux des voies de

recours que la loi leur ouvrait, pour allonger notablement la détention préventive, sachant que cette détention s'imputerait sur la peine qui serait prononcée. Et à l'inverse, les innocents se trouvaient plus longtemps détenus préventivement par suite de la lenteur de la procédure.

Enfin, avec l'accroissement de la population, qui est aujourd'hui très dense en Égypte, les tribunaux et parquets se trouvaient encombrés de petits délits et obligés de les juger sans examen suffisant.

On voit, par ces critiques, que le mal était, en Égypte, encore plus grand qu'en France, et que la décentralisation des juridictions pénales était une réforme absolument nécessaire, beaucoup plus nécessaire, il faut en convenir, qu'elle ne l'est actuellement en France. Mais par quel procédé rapprocher les juges des justiciables? En créant plusieurs cours d'appel et en multipliant le nombre des tribunaux de centre? Cette réforme coûteuse n'aurait donné qu'une demi-satisfaction : car, étant donnée la configuration géographique de l'Égypte, vallée étroite et démesurément longue, il arriverait forcément que, même à supposer doublé ou triplé le nombre des tribunaux, certains justiciables se trouveraient encore très loin de l'endroit où ils seraient jugés. N'était-il pas préférable, pour obtenir une meilleure répartition des autorités judiciaires dans le pays, de renoncer au principe que les jugements doivent être rendus par des magistrats statuant en collège, de multiplier le nombre de postes occupés par un seul magistrat, et d'étendre la compétence du juge unique, jusqu'alors limitée aux contraventions? Ne serait-il pas utile, en outre, pour rapprocher encore davantage le juge du justiciable d'instituer des tournées périodiques soit pour certains juges soit pour certaines juridictions, en d'autres termes d'organiser en Égypte la justice ambulante?

Telle est le plan qui fut mis à exécution par une série de réformes fragmentaires réalisées avec prudence et avec un remarquable esprit de suite.

Une loi du 2 novembre 1890 organisa les tribunaux de justice sommaire, dont il n'avait été fait jusqu'alors que peu d'usage en matière de contraventions, et étendit considérablement leur compétence. Ces tribunaux étaient composés d'un seul juge délégué par le tribunal de centre. Cette délégation ne pouvait avoir lieu que pour un an au plus, sans doute pour éviter que le juge unique restât trop longtemps exposé aux influences locales. Ces tribunaux devaient être organisés en nombre plus ou moins grand, dans le ressort de chaque tribunal, suivant les besoins du service. Les fonctions du

ministère public devaient être remplies par un membre du parquet du tribunal, délégué à cet effet, dans les mêmes conditions que le juge.

Quant à la compétence, elle comprenait toutes les contraventions sauf quelques exceptions spéciales, et un assez grand nombre de délits, choisis parmi les plus simples. Mais une loi du 31 août 1892, étendit la compétence du juge sommaire à tous les délits sauf exceptions pouvant résulter de textes spéciaux.

Les jugements rendus en matière de contraventions étaient susceptibles d'appel devant le tribunal de centre, suivant les règles antérieures. Et les jugements rendus en matière de délits étaient toujours susceptibles d'appel, en principe devant le tribunal de centre, exceptionnellement devant la Cour, lorsque le jugement avait prononcé plus de six mois de prison, ou lorsque la peine prévue par la loi ayant un maximum d'au moins six mois de prison, le ministère public faisait appel (1).

En somme, ces lois instituaient le juge unique en première instance en matière de délits, et enlevaient à la Cour, dans un grand nombre de cas, la connaissance de l'appel, pour l'attribuer au tribunal de centre : innovations déjà hardies, si l'on remarque qu'en Égypte les conseillers de la Cour sont seuls inamovibles. L'inamovibilité des juges, promise en 1883, n'existe pas encore à l'heure présente.

Cette première réforme ne concernait que les juridictions de jugement. Rien n'avait été fait pour faciliter et accélérer l'instruction. Or il résultait des lois précitées une situation très bizarre. Un délit avait été commis; le juge sommaire était compétent; mais si l'on ne se trouvait pas dans un des cas exceptionnels où le ministère public pouvait instruire, il fallait, pour observer la loi, faire instruire l'affaire par le juge d'instruction du tribunal de centre, c'est-à-dire par un magistrat siégeant à une grande distance, pour la faire juger ensuite par un juge sommaire voisin du lieu du délit; d'où retard et difficultés dans une instruction qui, la plupart du temps, aurait pu être menée beaucoup plus vite et plus sûrement par des autorités locales. Alors même que l'infraction était de la compétence du tribunal de centre, était-il utile, était-il logique de commettre un juge d'instruction pour rassembler les preuves? Ne valait-il pas mieux, à tous égards, que le ministère public, chargé de soutenir l'accusation, s'occupât de réunir, par l'intermédiaire de celui de ses

(1) Une loi du 26 juin 1895 modifia les textes en substituant la limite d'un an à celle de six mois.

membres qui se trouvait le plus près du lieu de l'infraction, les preuves à la charge de l'inculpé, pendant que celui-ci, assisté de son avocat, préparerait sa défense? Idée bien anglaise que celle d'introduire le système accusatoire jusque dans l'instruction (1).

On objectait que le système accusatoire, pour être équitable supposait que la partie fût égale entre l'accusation et la défense; que le Parquet était armé de pouvoirs que n'avait point l'inculpé, et que, dans ces conditions, les droits de la défense étaient compromis. On faisait remarquer, en outre, que les membres du ministère public, plus directement soumis, en fait, aux ordres du Gouvernement que ne le sont les juges, pourraient ne pas offrir les mêmes garanties contre l'arbitraire. Enfin, pour les affaires difficiles à instruire, n'était-il pas à craindre que le Parquet, dont les attributions sont nombreuses, n'eût pas le temps de faire l'instruction avec tout le soin désirable? Loin d'affaiblir l'indépendance du magistrat instructeur, il fallait la renforcer, et confier l'instruction à des juges inamovibles, capables de résister aux influences, à des juges qui ne fussent pas en même temps des accusateurs, enfin à des juges qui, n'ayant pas d'autre occupation, pourraient consacrer tout leur temps à l'instruction des affaires et y acquérir une expérience consommée.

Malgré ces objections, une loi du 28 mai 1895 supprima en principe le juge d'instruction. Elle décidait seulement qu'en matière de crime, d'escroquerie, d'abus de confiance ou de faux, le ministère public pourrait, s'il le jugeait utile, se dessaisir de l'instruction de l'affaire et demander que l'on commit un juge pour instruire; disposition qui, en fait, n'a jamais été appliquée. En outre, pour obvier aux inconvénients qui avaient été signalés, la loi enjoignait au Parquet d'instruire tant à la décharge de l'inculpé qu'à sa charge, et donnait à l'inculpé et à son avocat certains pouvoirs de contrôle, établissant un système d'instruction contradictoire assez analogue à celui qui résulte en France de la loi de 1897, mais avec cette différence que le magistrat instructeur était un membre du Parquet (2). Enfin, il décidait que les actes d'instruction les plus

(1) Le système accusatoire existe, et existait déjà en 1883, dans la procédure de jugement. Les juges assistent aux débats sans y prendre part. Les témoins sont soumis à l'interrogatoire croisé de l'accusation et de la défense, suivant la méthode anglaise.

(2) La loi admet la publicité de l'instruction, l'assistance et l'intervention de l'inculpé et de son avocat aux dépositions des témoins, l'assistance et l'intervention de l'avocat aux interrogatoires de l'inculpé. Mais ces garanties peuvent être supprimées dans l'intérêt de la manifestation de la vérité. Il paraît qu'en fait, le magistrat instructeur fait rarement usage de cette faculté.

graves ne pourraient être faits qu'avec autorisation du juge sommaire, et une loi du 19 janvier 1897 soumettait à la même autorisation le mandat d'arrêt décerné par le Parquet (1).

Depuis 1895, par suite du zèle apporté par le Parquet à remplir sa nouvelle mission, et de la sévérité plus grande qui en est résultée dans la répression, certaines plaintes se sont fait entendre. En 1902 notamment, une campagne de presse fut menée contre les injustices et les abus de pouvoir du Parquet (pas contre les juges sommaires, remarquons-le); de nouveau on réclamait le juge d'instruction inamovible et indépendant. A quoi il fut répondu que les juges d'instruction seraient vraisemblablement recrutés dans le personnel du Parquet, que ce seraient donc les mêmes hommes sous une dénomination différente, et que l'inamovibilité n'offrirait aux justiciables qu'une garantie incertaine, les influences pouvant encore s'exercer en exploitant l'amour des honneurs et le désir d'avancement. Mais, disait-on encore, n'est-il pas contraire à la justice et au bon sens même de charger l'accusateur de réunir les preuves et de statuer sur les suites à donner à l'affaire? Si l'on veut conserver le Parquet instructeur, ne faut-il pas au moins que les probabilités résultant de l'instruction soient appréciées par une autre autorité absolument impartiale? A défaut de juge d'instruction, on demandait une institution analogue à la Chambre du Conseil telle qu'elle existait en France avant la loi du 17 juillet 1856.

Nous verrons qu'il a été tenu compte de ce désir dans une certaine mesure; mais, dans le Code de 1904, le législateur ne fit que confirmer les réformes faites en 1890 et 1895, en les insérant dans le Code presque sans modifications. En outre, loin de revenir à l'état de choses antérieur, il ne fit que continuer le mouvement de décentralisation des juridictions et d'accélération de la procédure, par trois lois promulguées en même temps que le Code ou peu de temps après.

Il peut sembler assez étrange que ces réformes, au lieu d'être réalisées par le nouveau Code lui-même, aient été effectuées par des lois séparées qui ont abrogé un grand nombre de textes du nouveau Code à peine mis en vigueur. Mais on a procédé ainsi de propos délibéré: ces nouvelles lois sont des lois d'essais; on veut d'abord en connaître les résultats, au besoin les modifier et les améliorer, et elles ne seront incorporées dans le Code que plus tard et après avoir fait leurs preuves.

(1) Le code de 1904 a supprimé l'autorisation préalable au mandat d'arrêt, mais fait intervenir le juge sommaire au cours de la détention préventive.

I. — Une loi promulguée le même jour que le Code, le 14 février 1904, institua les *juges de markaz*. Le *markaz* est une division administrative correspondant à peu près à notre canton. Voici l'idée qui a servi de point de départ à cette nouvelle loi : le juge sommaire était lui-même trop loin des justiciables. Souvent on ne poursuivait pas les contraventions ou les délits légers, parce qu'il fallait se déplacer, faire un voyage pour aller trouver le juge. Le premier remède qui s'offrait à l'esprit, c'était d'établir un plus grand nombre de sièges de justice sommaire, d'en créer un dans chaque markaz. Mais il aurait fallu augmenter considérablement le nombre des juges, construire de nouveaux locaux; et, après toutes ces dépenses, on aurait eu des juges inoccupés. On estima bien préférable de créer un nombre restreint de juges ambulants, qui iraient trouver les justiciables puisque ceux-ci ne voulaient pas se déplacer. En conséquence, la loi décide que le ministre de la Justice, d'accord avec le ministre de l'Intérieur, créera dans les markaz où cela semblera nécessaire, un tribunal qui ne siégera pas d'une façon permanente, mais seulement à certains jours. Le service de ce tribunal est fait par le juge sommaire dans les localités où il y en a un, et, dans les autres, par un juge du tribunal de centre délégué pour faire des tournées dans un certain nombre de markaz. Les audiences sont tenues dans le local administratif de la circonscription, et, dans les localités où il y a un juge sommaire, au tribunal même, mais suivant un rôle spécial. Quant aux fonctions de ministère public, elles sont remplies par des officiers de police judiciaire désignés par le ministre de la Justice, ayant d'ailleurs des attributions moins étendues que celles du Parquet, et soumis à la surveillance du Parquet.

Quelle est la compétence de ce juge? En principe, toutes les contraventions doivent lui être déférées. En outre, pour les contraventions de nature à entraîner une peine autre que l'emprisonnement et l'amende et pour certains délits, il a une compétence concurrente avec celle du juge sommaire; mais il ne peut jamais prononcer plus d'un mois de prison et de deux livres d'amende (1). Voici la raison d'être de cette dernière disposition; les statistiques judiciaires révélaient qu'une très forte proportion des condamnations prononcées pour délit n'étaient que des condamnations à une amende n'excédant pas deux livres ou à un emprisonnement n'excédant pas un mois. S'il avait été possible de distinguer, par une définition légale,

(1) Nous verrons plus loin qu'une loi récente a surélevé ces limites.

les délits pour lesquels ces petites condamnations sont prononcées, des infractions plus sérieuses, on aurait pu séparer plus clairement la compétence du juge de markaz de celle du juge sommaire. Mais la différence n'était qu'une différence de degré. On a donc dressé, en annexe à la loi, une liste de certains délits (1), qui souvent sont faciles à instruire et souvent ne donnent lieu qu'à des peines légères. Les délits de ce genre, s'ils ne sont pas graves et s'ils ne présentent pas de difficultés d'instruction, sont instruits par les officiers de police judiciaire et jugés par le juge de markaz. Et pour empêcher que des affaires ne soient indûment portées devant ce juge, la loi donne au Parquet le droit de s'emparer de l'affaire et de la porter devant le juge sommaire. De même l'officier de police judiciaire instructeur ou le juge de markaz peuvent toujours, s'ils l'estiment à propos, renvoyer l'affaire au Parquet, lequel décidera si elle doit être jugée au markaz ou au tribunal de justice sommaire (2).

Enfin les décisions du juge de markaz sont susceptibles d'appel devant le tribunal de centre suivant les règles applicables aux décisions du juge sommaire.

Voilà donc un nouveau pas dans la décentralisation des juridictions. Et cette réforme présente de nombreux avantages : elle décharge considérablement les juges sommaires qui ne pouvaient plus suffire à leur tâche; elle décharge également le Parquet en faisant faire des instructions par la police judiciaire; elle permet l'expédition rapide des petites affaires; enfin elle rend possible la poursuite de beaucoup de contraventions et de petits délits qu'on négligeait auparavant de poursuivre à cause des difficultés et des frais.

II. — Lors de la préparation du Code, il avait été question de res-

(1) Voici la liste : outrage envers un fonctionnaire; attaque ou résistance contre un fonctionnaire; dégradation de monuments; coups; blessures par imprudence; diffamation, lorsque le fait imputé ne constitue ni crime ni délit; injures; vol de récoltes sur pied; maisons de jeu; destruction d'instruments agricoles; empoisonnement d'animaux domestiques; destruction de clôtures; incendie par négligence; violation de la propriété; délits d'audience; infractions à la loi sur le vagabondage. On verra plus loin que cette liste a été accrue sur un point important par une loi récente.

(2) Le système mérite d'être comparé avec celui que M. Garçon proposait, il y a deux ans, devant notre Société (*Revue*, 1906, p. 63) : il s'agissait, on s'en souvient, de donner au juge unique le droit de se dessaisir et de renvoyer l'affaire au tribunal correctionnel, et d'attribuer au ministère public et même au prévenu le droit de demander ce renvoi *in limine litis*. La loi égyptienne ne donne pas ce droit au prévenu. De plus, il ne s'agit, ici, que de renvoyer devant un autre juge unique. Mais le juge sommaire est en fait plus expérimenté que le juge de markaz et les fonctions de ministère public sont remplies devant lui par un membre du Parquet.

treindre le droit d'appel en matière de délits et de contraventions. On constatait qu'en fait nombre d'appels étaient formés par pur esprit de chicane, comme moyen dilatoire, et notamment, en cas de détention préventive, pour prolonger cette détention qui s'imputait nécessairement sur la peine. On avait donc proposé, pour les jugements rendus en matière de contraventions et pour les condamnations délictuelles ne dépassant pas 14 jours d'emprisonnement ou une livre d'amende, de ne permettre l'appel qu'au cas de fausse application ou de fausse interprétation de la loi, et, en outre, de le subordonner dans ce cas à l'autorisation préalable du juge qui avait rendu la sentence. C'était, en somme, supprimer à peu près l'appel pour les contraventions et les petits délits. Cette réforme fut jugée trop radicale par une grande partie de l'opinion publique, et le Conseil législatif la fit retirer.

Mais une loi du 12 janvier 1905 réalisa une réforme beaucoup plus utile en ce qui concerne l'appel en matière de délits importants. Le Code avait conservé le système antérieur d'après lequel l'appel des jugements rendus en matière de délits devait être porté devant la Cour, c'est-à-dire au Caire, si le jugement condamnait à plus d'un an d'emprisonnement; et, au cas d'appel interjeté par le ministère public, il donnait le choix entre la Cour ou le tribunal de centre, lorsque le maximum prévu par la loi dépassait un an de prison. Or un appel formé devant la Cour avait pour conséquence des frais considérables et un allongement énorme de la procédure. La loi du 12 janvier 1905 décida que, dans tous les cas, l'appel serait porté devant le tribunal de centre. Après la décentralisation des juridictions du premier degré, c'était la décentralisation des juridictions d'appel.

III. — Enfin une autre loi promulguée le même jour, fit également œuvre de décentralisation concernant les juridictions criminelles, qui, jusqu'alors, n'avaient point varié depuis 1883. On se rappelle que les crimes étaient jugés en première instance par le tribunal de centre et en appel par la Cour. Même pour les affaires criminelles — et je dirais volontiers : surtout pour les affaires criminelles, — cette organisation était défectueuse parce que la Cour était trop loin du théâtre du crime. D'après les statistiques, il fallait compter en moyenne, pour les poursuites criminelles, un délai de près de huit mois dont la moitié au moins comprise entre le jugement de première instance et l'arrêt de la Cour. Et, d'autre part, les conseillers étaient les premiers à se plaindre de la difficulté qu'ils éprouvaient à se former une conviction, n'ayant, la plupart du temps, comme éléments d'information, que les comptes rendus écrits des dépositions faites à

l'instruction et en première instance, comptes rendus souvent inexacts et incomplets, et, en tous cas ne rendant pas le geste, l'intonation, la physionomie qui sont des éléments si importants pour apprécier la valeur d'un témoignage. N'était-il pas indispensable qu'en une matière si grave, les magistrats appelés à statuer en dernier ressort eussent à leur disposition tous les éléments d'information? Mais, d'un autre côté, était-il possible de faire venir du fin fond de l'Égypte, tous les témoins, souvent nombreux, appelés à déposer dans une affaire criminelle?

Tels sont les motifs pour lesquels une loi du 12 janvier 1905 établit en Égypte, des Cours d'assises, à vrai dire assez différentes de celles qui existent en Angleterre ou en France, puisqu'elles ne comportent pas de jury (1), mais, qui cependant méritent cette dénomination, puisqu'elles sont formées de conseillers de la Cour d'appel qui se déplacent périodiquement (en principe tous les mois), pour aller tenir des audiences criminelles sur divers points du territoire, c'est-à-dire au siège de chacun des tribunaux de centre. Cette loi n'était que la suite logique des précédentes, puisque, après le juge correctionnel décentralisé et ambulante, elle réalisait en Égypte la décentralisation de la justice pour les crimes, au moyen de juridictions ambulantes.

Deux objections avaient été faites au projet. Dans le système de 1883, on avait établi entre les conseillers de la Cour une espèce de roulement, de sorte qu'ils s'occupaient alternativement d'affaires civiles, correctionnelles ou criminelles, sans jamais s'immobiliser dans une fonction. Avec la nouvelle organisation, il serait plus difficile de faire fonctionner un roulement de ce genre; et l'on verrait les magistrats de la Cour se diviser en deux sections : l'une sédentaire au Caire, s'occupant d'affaires civiles, l'autre voyageuse, fonctionnant en province et s'occupant d'affaires criminelles. On répondit que ce n'était point là une conséquence forcée du nouveau système; que d'ailleurs, quand cela serait, on ne voyait point où serait le mal. Il est au contraire très avantageux que les magistrats, arrivés à un certain point de leur carrière, se spécialisent dans une fonction, parce qu'ils la remplissent mieux. On cita l'exemple de l'Angleterre et de ses juges criminalistes; et l'on aurait pu ajouter que, même en France, l'idée de spécialiser les juges dans certaines fonctions a ses partisans.

(1) On avait songé un moment à établir, en Égypte, un jury composé de notables. Mais on renonça très vite à ce projet. A la vérité l'esprit public dans ce pays ne semble pas mûr pour un essai de justice populaire.

L'autre objection semblait au premier abord plus grave. L'établissement des Cours d'assises avait pour conséquence la suppression d'un degré de juridiction en matière criminelle. Or si l'on estimait nécessaire de soumettre successivement à deux juridictions les poursuites en matière de délits, ne devait-il pas en être de même, à plus forte raison, pour les affaires criminelles? On répondit que l'appel était basé sur cette considération que la juridiction du premier degré n'inspirait pas assez de confiance et n'offrait pas assez de garanties. Si les affaires criminelles étaient portées en appel devant la Cour, c'était parce que les conseillers de la Cour, ayant plus de savoir et d'expérience, plus d'indépendance aussi que les juges des tribunaux de centre, étaient aptes à exercer un contrôle salutaire sur les décisions de ces tribunaux. Mais ce motif cessait d'exister, dès lors qu'on portait immédiatement l'affaire devant les juges du second degré, devant les magistrats les plus capables et les plus indépendants. Or c'était précisément ce qui résultait de la loi nouvelle, puisque les Cours d'assises étaient composées de conseillers de la Cour d'appel. Ce qu'on supprimait, ce n'était pas le second degré de juridiction, c'était le premier. On enlevait au tribunaux de centre la connaissance des crimes pour les déférer immédiatement à la Cour.

Toutefois une double satisfaction fut donnée à l'opinion publique, inquiète de savoir si cette simplification et cette accélération de procédure n'entraîneraient pas une diminution de garanties pour les justiciables.

D'après le projet primitif, la Cour d'assises devait être composée de deux conseillers seulement (afin de ne point causer une trop grande perturbation dans le fonctionnement de la Cour d'appel), et du président ou vice-président du tribunal de centre au siège duquel se tiendraient les assises. Le Conseil législatif réclama et obtint que la Cour d'assises fut entièrement composée de conseillers, c'est-à-dire de magistrats inamovibles.

D'autre part, tant pour donner satisfaction partielle aux revendications actuelles que pour atténuer la portée des critiques formulées naguère contre le Parquet instructeur, on introduisit dans la loi sur les Cours d'assises une innovation importante concernant l'instruction des affaires criminelles. On se rappelle que, lors de l'élaboration du Code de 1904, il avait été demandé que toute instruction faite par le Parquet fût soumise, avant le débat sur le fond, à une juridiction qui aurait pour seule mission de prendre connaissance des charges rassemblées et de décider, sur le vu du dossier, s'il y avait lieu de poursuivre et devant quel tribunal l'affaire devait être portée. Cette

proposition avait été repoussée comme entraînant une inutile complication de procédure. Mais lorsqu'on prépara la loi de 1905, qui supprimait un degré de juridiction en matière criminelle, on estima qu'il y avait lieu de remplacer cette garantie par une autre en plaçant, entre l'instruction faite par le Parquet et la Cour d'assises, une autorité chargée de contrôler l'instruction et de décider s'il fallait saisir la Cour. On remarqua qu'en France, où la Chambre du Conseil a été supprimée en 1856, on avait conservé en matière criminelle une juridiction, la Chambre des mises en accusation, qui a précisément cette mission de décider, d'après l'étude du dossier, s'il y a lieu de traduire l'inculpé par-devant la Cour d'assises. Cette institution avait son utilité : elle pouvait empêcher que l'inculpation de crime ne pesât trop longtemps sur la tête de l'individu poursuivi; elle servait à débarrasser le rôle des Cours d'assises d'un certain nombre d'affaires inexactement qualifiées affaires criminelles; elle obviait aux inconvénients qui résulteraient de l'insuffisance d'instruction préalable des affaires soumises à la Cour d'assises. Enfin il était facile de présenter cette innovation comme une compensation à la suppression d'un degré de juridiction, et du même coup on fermait la bouche à ceux qui protestaient contre les larges pouvoirs du Parquet instructeur.

On reconnut donc très vite l'utilité de soumettre l'instruction des crimes à une juridiction ou à un magistrat impartial. Mais quelle serait cette juridiction? Quel serait ce magistrat? On songea d'abord au juge sommaire du lieu où l'instruction aurait été faite. Mais ce juge, déjà très occupé, aurait été, en fait, trop porté à confirmer purement et simplement la décision du Parquet, sans examen suffisant. On songea au tribunal de centre siégeant en chambre du Conseil. Le contrôle de l'instruction serait sans doute plus sérieux. Mais le tribunal de centre est souvent éloigné du lieu où l'instruction a été faite. Faudrait-il faire voyager, non seulement le dossier, mais aussi le magistrat instructeur et les parties, appelés à fournir des explications devant la chambre du Conseil? Il pouvait arriver que la Chambre renvoyât l'affaire, après examen, devant le juge sommaire d'où nouveau déplacement pour revenir au point de départ. N'était-il pas préférable que le contrôle se fit sur place? Enfin est-il vraiment nécessaire de réunir trois magistrats pour statuer sur les résultats de l'instruction sans prononcer sur le fond? Ces considérations amenèrent les rédacteurs de la loi à la solution suivante. Les tribunaux de centre se trouvant déchargés du jugement des affaires criminelles, on décida de distraire de ces tribunaux un petit nombre de juges pour en faire

des *juges de renvoi*. Les fonctions de ces magistrats consistent à voyager dans le ressort du tribunal pour aller, suivant les besoins du service, examiner sur place les affaires que le Parquet a qualifiées criminelles, à décider si réellement elles doivent être portées devant la Cour d'assises, et, dans ce cas, à préparer la procédure à l'audience en précisant l'accusation, en dressant la liste des témoins, en ordonnant le transfert de l'accusé, ou en ordonnant tel supplément d'instruction qu'ils estiment nécessaire. Ainsi le juge de renvoi est encore une application, et non des moins intéressantes, du juge unique et ambulant en matière pénale.

Il serait sans doute prématuré de porter un jugement définitif sur des innovations encore si récentes. Cependant si l'on en juge par les résultats déjà produits, elles semblent avoir réalisé un sérieux progrès dans l'administration de la justice pénale en Égypte, sans causer de mécontentement dans la population. L'arriéré des affaires pendantes, qui était considérable, est aujourd'hui liquidé, et l'expédition des procès répressifs est d'une rapidité que certains taxeront peut-être d'excessive. D'après le rapport de M. le conseiller judiciaire sur l'année 1906, basé sur les statistiques officielles, la durée d'une affaire criminelle, depuis le premier acte d'instruction jusqu'à l'arrêt de la Cour, est en moyenne de deux mois : on cite même un cas où la condamnation a été prononcée vingt-deux jours après le crime, ce qui est, me semble-t-il, *un record*. Quelque censeur sévère viendra peut-être dire que « le temps ne fait rien à l'affaire », et que la question est d'abord de savoir si la justice est bien rendue. Sur ce point, semble-t-il, le public est le meilleur juge. En Égypte pas plus qu'en France il ne se prive d'exprimer son opinion, soit par la voie de la presse, soit par des pétitions adressées au Gouvernement. Or, contre les Cours d'assises, qui donnèrent lieu avant leur institution à certaines appréhensions, on a reçu jusqu'à ce jour, au ministère de la Justice, deux protestations contre deux arrêts d'acquiescement; et la presse indigène paraît avoir absolument oublié les critiques qu'elle avait formulées contre cette juridiction alors qu'elle n'était encore qu'en projet.

Quant au juge unique, spécialement quant au juge de markaz, loin de donner de mauvais résultats, il a paru si bien répondre aux besoins du pays qu'une loi du 2 mai 1907 a encore étendu sa compétence pénale. Il peut aujourd'hui prononcer jusqu'à trois mois d'emprisonnement et dix livres d'amende. De plus la liste des délits pour lesquels il a une compétence concurrente avec celle du juge sommaire a été modifiée et augmentée : on y a ajouté l'outrage

public à la pudeur; et les vols de récoltes sur pied ont été remplacés dans l'énumération par les vols d'objets dont la valeur ne dépasse pas 25 piastres (soit environ 7 fr. 50 c.). Ces modifications complètent heureusement la compétence de ce magistrat fait pour juger sur place les menues infractions quotidiennes. Le désir du législateur serait même d'attribuer au juge de markaz les mêmes pouvoirs qu'au juge sommaire. En fait, il n'y a entre eux que des différences d'âge et de classe. La difficulté réside surtout dans la difficulté de l'instruction dans les markaz. On peut créer des juges ambulants tenant des audiences périodiques dans divers lieux. On ne peut pas, sans de grosses dépenses, créer un Parquet ayant le don d'ubiquité; et, loin des sièges de justice sommaire, on se voit obligé de confier l'instruction et le rôle de ministère public à la police. Tel est le véritable obstacle qui empêche d'assimiler complètement le juge de markaz au juge sommaire.

Nul ne songerait à prétendre que l'organisation des juridictions françaises ait besoin de réformes semblables à celles qui viennent d'être effectuées en Égypte. Je n'ai parlé des Cours d'assises égyptiennes que pour compléter cette vue d'ensemble sur les innovations profondes de ces dernières années. Et, quant aux tribunaux correctionnels, il est bien évident que l'état de la France, avec ses 377 tribunaux d'arrondissements, ne saurait être comparé à la situation où se trouvait l'Égypte il y a vingt ans. Mais il subsiste ce fait qu'un certain nombre de nos tribunaux sont trop chargés, que le jugement des petites affaires correctionnelles est trop souvent expédié avec une désinvolture regrettable, que, pour remédier à ce mal, on a songé à établir en France le juge unique et peut-être ambulant, en matière correctionnelle, mais que d'excellents esprits ont jugé cette réforme inopportune, pleine de dangers, inconciliable avec la dignité du juge et l'intérêt des justiciables. Ces appréhensions ne sont-elles pas un peu exagérées? et ne faut-il pas en rabattre quelque peu devant le succès qu'a obtenu l'institution du juge unique dans un pays tout aussi épris de justice et de liberté que le nôtre? Telles sont les réflexions que me suggère cette étude et que je voudrais voir partagées par ceux qui la liront.

Albert CHÉRON,

Professeur à l'École khédiviale de Droit.